

Sotsiaalabi piirid – inimeste õigused ja kohalike omavalitsuste kohustused



Raina Loom

analüütik, Riigikohus



Juta Saarevet

puuetega inimeste õiguste valdkonna juht, Õiguskantsleri Kantselei

Riigikohus andis 9. detsembri 2019. aasta otsuses Narva linna näitel kohalikele omavalitsustele suuniseid, millest need peavad sotsiaalteenuseid korraldades lähtuma.

Eesti Vabariigi põhiseadus näeb ette riigi kohustuse abistada inimesi sotsiaalsete riskide ilmnemisel ja kindlustada, et peamised sotsiaalsed õigused oleksid tagatud ühtmoodi kogu Eestis.¹ Riik peab hoolitsema selle eest, et sotsiaalkaitseüsteem toimiks. Kohalik omavalitus peab hoidma korras sotsiaalkaitseüsteemi nende osade toimimise, mille riik on talle usaldanud.

Sotsiaalabi täpsemad piirid joonistuvad välja õigustloovatest aktidest – seadustest ja määrustest. Nende täitmise eest vastutavad nii riik, kohalik omavalitsus kui ka inimesed ise. Kui inimene siiski ise toime ei tule, on oluline teada, kelle poole ta võib abi saamiseks pöörduda ja millist abi oodata.

Valdade ja linnade praktikat uurides on õiguskantsler leidnud, et nii mõnedki neist on sotsiaalhoolekande seadusega (SHS) kehtestatud abistamise kohustusest erinevalt aru saanud ja seadnud oma määrustes abi

andmisele mitmeid piiranguid. Mõnel juhul ei ole sotsiaalteenuse osutamist reguleeritud. Õiguskantsler analüüsis sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud sotsiaalteenuste korraldamist Narva linnas ja leidis, et mitme määrusega piirangute seadmine ja ka teenuste osutamise reguleerimata jätmine ei ole kooskõlas põhiseadusega.² Narva oma määrusi õiguskantsleri ettepanekul ei parandanud, seetõttu esitas õiguskantsler 2018. aasta 17. oktoobril Riigikohtule taotluse, paludes Narva Linnavolikogu 11 määruse mitmed sätted tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

Riigikohtu otsus

Riigikohus otsustaski 9. detsembril 2019, et mitmed määruste sätted on põhiseadusega vastuolus ja tunnistas need kehtetuks.³ Riigikohus selgitas oma otsuses, kuidas linn ja vald peavad sotsiaalteenuste korraldamisel

¹ Põhiseaduse §-s 10 on kirjas sotsiaalriigi põhimõte, selle täpsemad väljendused tulenevad §-dest 27 ja 28.

² Õiguskantsler tegi 25. augustil 2017 Narva Linnavolikogule ettepaneku viia Narva linnas sotsiaalteenuste osutamist reguleerivad määrused seaduse ja Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlla.

³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9. detsembri 2019. a otsus nr 5-18-7/8.

elanike suhtes käituma. Riigikohtu otsusel on mõju kõigile linnadele ja valdadele, sest sarnaseid probleeme on ka teistes omavalitsustes.

Riigikohtu otsuse järel pöördus õiguskantsler kõigi kohalike omavalitsuste poole ja juhtis tähelepanu sellele, et kohtuotsust arvesse võttes tuleb kõigil linnadel ning valdadel oma sotsiaalteenuste osutamist puudutavad õigusaktid läbi vaadata ja vajaduse korral neid lahendile vastavalt muuta.⁴

Inimene peab saama oma vajadustele kohast abi

Kohalik omavalitsus peab abivajaduse välja selgitama ja andma abi siis, kui inimene seda vajab. Õiguskantsler on leidnud, et mõned kohalikud omavalitsused jätavad hindamata, mis abi inimene tegelikult vajab. Sageli pakutakse abivajajale seda teenust, mida too ise küsib. Inimesel ei tarvitse aga olla infot oma vajadustele vastavate teenuste kohta. Inimese abistamiseks tuleb toetusi ja teenuseid sageli kombineerida.

Riigikohus leidis, et sotsiaalteenuste osutamise eelduseks oleva abivajaduse kindlaksmääramisel tuleb lähtuda teenuse eesmärgi ja sisu kohta seaduses sätestatust. Seades lisatingimusi, võib kohalik omavalitsus piirata abivajaja ja tema pereliikmete põhiõigusi ning seadusandja määratud sotsiaalkaitse eesmärgid jäävad saavutamata. Inimene peab saama oma vajadustele kohast abi vajalikul määral ning siis, kui ta seda vajab, sest väiksemas mahus pakutavast või hilinevad abist ei tarvitse olla kasu. Et probleemid ei süveneks, peab kohalik omavalitsus jälgima inimesele antava abi ajakohasust. Näiteks kui abivajajale osutatakse koduteenus, peab seda tegema mahus, mis on kooskõlas inimese vajadustega ehk tagab iseseisva ja turvalise toimetuleku kodustes tingimustes. See tähendab, et omavalitsus ei

saa keelduda inimesele teenuse osutamisest põhjusel, et see ületaks teenuse mahupiirangut, ning jätta seetõttu inimene abita. Oluline on teada, et seadus ei anna abivajajale õigust nõuda teenust omal äranägemisel, sest nii teenus kui ka selle maht või mitme teenuse kombinatsioon oleneb juhtumist.

Kohalik omavalitsus peab koostama (sotsiaalkaitse põhimõtteid ja seaduses kehtestatud nõudeid arvesse võttes) haldusakti selle kohta, kas ja mis abi inimene vajab. Paraku on õiguskantsleri praktikast selgunud, et haldusakt jäetakse sageli andmata või ei ole see nõuetekohane: näiteks ei ole otsust piisavalt põhjendatud või ei ole aktis vaidlustamisviiteid.

Riigikohtu otsusel on mõju kõigile linnadele ja valdadele.

Igal abivajajal on õigus saada kohalikult omavalitsuselt sotsiaalteenuseid kooskõlas oma abivajadusega ja seadusega ette nähtud mahus. Valdadel ja linnadel on vajaliku abi korraldamisel palju korralduslikku tööd. Seejuures tuleb arvesse võtta igäühe õigust saada vajaliku abi selgete juhiste järgi mõistliku aja jooksul.

Teenuseid ei või asendada toetustega

Põhiseaduse kohaselt peavad sotsiaalsed õigused olema ühtmoodi tagatud kogu Eestis, olenemata sellest, mis piirkonnas inimene elab. Abi peab olema kõigile võrdselt kättesaadav.

Riigikogu on pannud sotsiaalhoolekande seadusega kohalikule omavalitsusele kohustuse osutada sotsiaalteenuseid. Neid teenuseid on kolmteist: koduteenus, väljaspool kodu

⁴ Vt õiguskantsleri 30. detsembri 2019. a pöördumist.

osutatav üldhooldusteenus, tugiisikuteenus, täisealise isiku hooldus, isikliku abistaja teenus, varjupaigategenus, turvakoduteenus, sotsiaaltransporditeenus, eluruumi tagamine, võlanõustamisteenus, lapsehoiuteenus, asendushooldusteenus ja järelhooldusteenus. Seadus näeb ette nende teenuste osutamise alused ja tingimused, st kellele, kui palju ja millisest rahastamisallikast teenust osutada.

Sotsiaalhoolekande seaduses loetletud teenuseid ei või asendada muude hüvitistega⁵, näiteks rahaliste toetustega, sest Riigikogu on tõmmanud erisuguste hüvitiste (toetuste ja teenuste) vahele selge piiri. Näiteks linnadel ja valdadel ei ole õigust sotsiaaltransporditeenuse korraldamise asemel inimesele öelda, et siin on raha, vaadake ise, kuidas transpordivahendi leiata. Omavalitsus ei saa ka keelduda inimesele eluruumi andmisest ainult seetõttu, et tal vabu eluruume parajasti pole, ning pakkuda talle võimalust eluruume üürida sotsiaalhoolekande seaduses sätestamata alustel üldises korras. Omavalitsus peab ette nägema juhised, kuidas tagatakse abivajajale eluruum siis, kui omavalitsusel eluruume pakkuda ei ole.

Inimene peab saama oma vajadustele kohast abi vajalikul määral ning siis, kui ta seda vajab.

Kohalik omavalitsus ei või ka seaduses nimetatud teenust jätta osutamata neile isikutele, keda seadus nimetab. Näiteks kui teenuse saamiseks on seaduse kohaselt õigus lastel nende vanusest olenemata, ei tohi linn või vald piirata lastele pakutava teenuse osutamist nende ea tõttu.

Kohalik omavalitsus ei või ka siduda

teenuse saamist puude raskusastmetega, kui seadus seda ette ei näe. Küll aga tohib puude raskusastet võtta arvesse abivajaduse kindlaksmääramisel ning seada teenuse saamise tingimuseks siis, kui seadus sõnaselgelt sellise võimaluse ette näeb (vt nt SHS § 452 lg 2), muidu välistab linn või vald teenuse osutamise abivajajatele, kellele seadus kohustab teenust osutama. Kohalik omavalitsus ei tohi seaduses nimetatud isikutele sotsiaalteenuste saamisel seada ka täiendavaid piiranguid, mida seadustes pole.

Õigus sotsiaalteenusele ja kohustus teenuse eest maksta

Kohtuasja lahendamisel kerkis mitmel juhul esile, et sotsiaalteenuste saamine on seatud sõltuvusse abi taotleja ja tema perekonna majanduslikust olukorrast. Näiteks, kohaliku omavalitsuse õigusaktis on sätestatud, et koduteenuseid on õigus saada inimestel, kel on seadusjärgsed ülalpidajad, kuid nende materiaalistest võimalustest ei piisa abivajaja iseseisvaks toimetulekuks ja vajaliku hoolduse kindlustamiseks. Õigusakti kohaselt on teenusele õigus inimesel, kelle seadusjärgsed ülalpidajad keelduvad mõjuvatel põhjustel oma kohustuste täitmisest või ei saa neid täita.

Riigikohus leidis, et kohalik omavalitsus ei või teenuse saamiseks selliseid piiranguid seada. Linn ega vald ei tohi siduda sotsiaalteenuse saamise õigust asjaoluga, kas abivajajal on pereliikmeid, kes võiksid kohaliku omavalitsuse asemel tema eest hoolitseda. Samuti ei tohi sotsiaalteenuste saamise õigust siduda seadusjärgsete ülalpidajate olemasoluga. Linn ega vald ei tohi kehtestada teenuse saamise õigusele piiranguid, mis välistavad abi andmise neile inimestele, kellele seadus kohustab abi osutama, või anda abi seaduses kehtestatud

⁵ Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 12 lõike 1 kohaselt on hüvitis isikule sotsiaalkaitseks: 1) makstav rahaline hüvitis; 2) antav mitterahaline hüvitis.

ulatusest vähem. Lisatingimusi seades (sh ülalpidaja olemasolu või tema maksevõime kohta) võib tekkida oht, et kohalik omavalitsus piirab abivajaja ja tema pereliikmete põhiõigusi ning Riigikogu määratud sotsiaalkaitse eesmärgid jäävad saavutamata.

Linn ega vald ei tohi siduda sotsiaalteenuse saamise õigust asjaoluga, et abivajajal on pereliikmed.

Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse kohaselt on sotsiaalkaitseüsteemi üks osa küll inimese ja tema pere omavastutus, kuid ükski seadus ei pane perele kohustust täisealist pereliiget isiklikult hooldada või osutada talle muid sotsiaalteenuseid. Põhiseaduses sätestatud perekonna põhikohustus hoolitseda oma abivajava liikme eest ei ole kõikehõlmav ning Riigikogu on seda kohustust reguleerinud, võttes arvesse selle mõju pereliikmete põhiõigustele. Kohalik omavalitsus peab sotsiaalteenuste osutamisel võtma arvesse pereliikmete hoolduskohustuse kohta seadustes sätestatud.

Riigikohus rõhutas veel, et kuigi kohalik omavalitsus ei või sotsiaalteenuste saamiseks seada lisatingimusi (sh näiteks ülalpidajate olemasolu ja maksevõime), ei tähenda see, et sotsiaalteenust peab inimesele osutama tasuta. Kohalik omavalitsus võib võtta sotsiaalteenuste osutamise eest tasu. Abivajaja varalist olukorda võib arvesse võtta vaid siis, kui küsimuse all on inimesele osutatud teenuse eest tasu küsimine või tasu suurus, aga mitte abivajaduse kindlaksmääramine.

Inimese seisukohast on oluline teada, et sotsiaalteenuseid ei ole automaatselt õigus saada tasuta. Sotsiaalsete riskidega toimetuleku eest vastutab eelkõige inimene ise. Abivajaja eest vastutab ka tema perekond, kel on kohustus hoolitseda abi vajavate

pereliikmete eest. Avalikul võimul on põhiseaduse alusel kohustus aidata abivajajat ainult siis, kui inimene ise ei suuda tagada omale piisavalt elatusvahendeid ning perekonnal pole võimalik teda ülal pidada.

Neid põhimõtteid arvesse võttes lubab ka sotsiaalhoolekande seadus võtta linna või valla korraldatud sotsiaalteenuse eest teenuse saajalt tasu. Kui teenuse saajalt ei ole võimalik tasu võtta, st tema ise ega tema perekond ei suuda teenuse eest maksta, tuleb teenuse osutamise kulud kanda kohalikul omavalitsusel. Linn või vald peab kehtestama osutatava sotsiaalteenuse eest võetava tasu tingimused ja suuruse. Tasu suuruse kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta abivajaja ja tema pere majanduslikku olukorda ning tasu suurus ei tohi saada takistuseks teenuse saamisel. Abivajaja majandusliku olukorra kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta sissetulekuid ja varalist olukorda ning seda, et abi saamine ei või viibida näiteks vara realiseerimise tõttu.

Ülalpidamiskohustuse täitmine

Perekonnaseadus näeb ette, et kui inimene ei tule ise toime, peavad talle ülalpidamist andma täisealised esimese ja teise astme ülenejad ja alanejad sugulased (ülalpidamiskohustuslased: eelkõige täisealised lapsed, ema ja isa). Ülalpidamist saama on õigustatud täisealine abivajav üleneja või alaneja sugulane, kes ise ei ole võimeline end ülal pidama. Ülalpidamist antakse üldjuhul raha ehk elatise perioodilise maksmisega. Seega on ülalpidamist saama õigustatud inimesel üldiselt õigus nõuda ülalpidamist rahas ning kohalik omavalitsus ei tohi sotsiaalteenuse osutamist seada sõltuvusse abivajaja pereliikmete olemasolust või nende võimalusest hoolitseda abivajaja eest. Küll aga võib kohalik omavalitsus arvestada pereliikmete rahalist ülalpidamiskohustust ning võtta sotsiaalteenuse eest tasu suuruse

määramisel arvesse ka abivajaja perekonna majanduslikku olukorda.

Põhiõiguste tõhusa kaitse seisukohalt on oluline, et Riigikogu kehtestaks piisavalt täpsed reeglid selle kohta, kuidas linnad ja vallad saavad kindlaks määrata abivajajalt võetava tasu suuruse (mh kuidas arvestatakse seejuures abivajaja ja tema pere majanduslikku olukorda ning ülalpidamiskohustuse ulatust) ning millal läheb teenuse eest tasumise kohustus üle linnale või vallale. Sotsiaalhoolekande seaduses selliseid selgeid reegleid praegu sotsiaalteenuste kohta kehtestatud ei ole.

Tegeliku elukoha registreerimise olulisus

Sotsiaalhoolekande seadus kohustab kohalike omavalitsusi osutama sotsiaalteenuseid inimestele, kelle elukoht rahvastikuregistri andmete alusel on asjaomase linna või valla territooriumil. Inimesel on õigus sotsiaalteenusele ainult siis, kui tema elukoohaandmed on kantud rahvastikuregistrisse.⁶

2017. aastal vastu võetud ja 2019. aasta jaanuaris jõustunud rahvastikuregistri seaduse kohaselt peab inimene tagama, et tema ja ta alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadress rahvastikuregistris oleks õige. Rahvastikuregistri seaduse vastuvõtmise üks eesmärk oli mõjutada inimesi senisest veel enam esitama rahvastikuregistrile oma elukoha kohta õiged andmed⁷. Selle eesmärgi saavutamiseks on rahvastikuregistri seaduses varasemaga võrreldes nüüd täpsemalt reguleeritud olukord,

kus inimesel on rohkem kui üks alaline või peamine elukoht. Samuti on seaduses ammen-davalt loetletud juhud, mil tegelik ja registrisse märgitud elukoht võivad erineda. Seaduses on sätestatud juhised ka juhuks, kui inimesel pole võimalik oma tegeliku elukoha aadresse registrisse kanda, sest eluruumi omanik ei anna selleks nõusolekut. Linnal või vallal on sel juhul õigus ja kohustus kanda inimese elukoha aadress registrisse ilma eluruumi omaniku nõusolekuta.

Võttes arvesse inimese kohustust tagada rahvastikuregistris elukoohaandmete õigsus ning seda, et andmete õigsuse vastu on oluline avalik huvi, tuleb sotsiaalteenuseid osutada neile registrijärgsetele elanikele, kes ka tegelikult selle omavalitsuse territooriumil elavad. See tähendab, et linnal ja vallal ei ole kohustust korraldada sotsiaalteenuste osutamist neile registrijärgsetele elanikele, kes elavad mõne teise linna või valla territooriumil, st kelle andmed ei ole registris õiged. Inimesel on õigus linnalt või vallalt sotsiaalteenuseid taotleda siis, kui tema elukoohaandmed rahvastikuregistris on õiged. Kui vajadus teenuse järele ilmneb ootamatult, lepivad omavalitsused teenuse osutamises eraldi kokku ja selleks on seaduses kindlad juhised.

Sotsiaalteenuste korraldamise reguleerimata jätmine

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on linna- või vallavolikogu ainupädevuses toetuste andmise ning valla- või linnaelarvest

⁶ Kehtiva sotsiaalhoolekande seaduse vastuvõtmisel 2015. a oli Riigikogu eesmärk siduda sotsiaalteenuste osutamine selgelt registrijärgse elukohaga. Varem kehtinud sotsiaalhoolekande seaduse (vana SHS) § 9 lõige 1 pani sotsiaalteenuste osutamise kohustuse elukohajärgsele omavalitsusüksusele, kuid seejuures jäi ebaselgeks, kas silmas peeti inimese tegelikku elukohta tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 14 lõike 1 tähenduses (koht, kus inimene alaliselt või peamiselt elab) või registrijärgset elukohta (vt sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu (98 SE, XIII Riigikogu) seletuskirja lk 12).

⁷ Kuigi ka varem kehtinud rahvastikuregistri seaduse (vana RRS) § 391 lõige 1 kohustas inimest hoolitsema registrisse kantud elukoha-aadressi õigsuse eest, ei langenud inimeste registrijärgne ja tegelik elukoht sageli kokku (rahvastikuregistri seaduse eelnõu (382 SE, XIII Riigikogu) seletuskirja järgi ligikaudu 12% juhtudest, vt seletuskirja lk 2).

finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine. Seda kohustust täpsustab sotsiaalhoolekande seadus, mille kohaselt tuleb linnadel ja valdadel kehtestada sotsiaalteenuste ning -toetuste kirjeldust ja rahastamist ning nende taotlemise tingimusi ja korda reguleeriv õigustloov akt. Linnadel ja valdadel ei ole seadusest tulenevat kohustust reguleerida kõiki sotsiaalteenuseid ühes õigustloovas aktis või anda iga teenuse kohta vaid seda teenust reguleeriv akt. Siiski tuleb arvesse võtta, et reguleerides ühe teenuse osutamist mitmes eri aktis, ei tarvitse olla järgitud õiguselguse põhimõtet.

Linnade ja valdade kohustus korraldada sotsiaalteenuse osutamist tähendab tingimuste loomist selleks, et omavalitsusüksuse territooriumil elavale inimesele oleks tagatud tema vajadustele kohane teenus. Linn või vald ei pea sotsiaalteenust osutama ise, kuid peab selgitama välja inimese abivajaduse (sh mis mahus inimene teenust vajab) ning leidma talle sobiva teenuse saamise võimaluse. Kui vald või linn pole vastu võtnud õigusakti, mis kehtestaks, kas ja kuidas on inimestel võimalik saada seaduses nimetatud sotsiaalteenuseid, pole olukord seaduspärane. Asjakohase regulatsiooni puudumine on seetõttu vastuolus kohaliku omavalituse kohustusega osutada teenust inimese abivajadusest lähtudes ning tagada abimeetmed inimesele võimalikult kättesaadaval viisil.

Sotsiaalteenuste osutamise korraldamist reguleerides ei tohi linnad ja vallad minna vastuollu seaduses sätestatuga. See nõue tuleb nii põhiseaduses sätestatud seaduslikkuse põhimõttest kui ka kohaliku omavalitsuse pädevuse piiridest. Seetõttu on seadusega vastuolus olev linna või valla määrus või selle andmata jätmine vastuolus põhiseadusega. Põhiõigusi tohib omavalitsusüksuse õigustloov akt riivata vaid siis, kui selleks on seadusest tulenev alus.

Riik peab tagama õiguselguse

Kohalikel omavalitsustel ja inimestel on praeguse sotsiaalhoolekande regulatsiooni tõttu väga keeruline seadustest ja määrustest oma õigusi ning kohustusi välja lugeda. Enda ja perekonna sotsiaalsete õiguste piirid võivad jääda ebaselgeks. Riigikohus avaldas lootust, et kohtu värsket otsust arvesse võttes seisab riik hea selle eest, et igäühe õigused oleksid kaitstud ning et oleks rohkem selgust, kuidas kohalikud omavalitsused peavad sotsiaalteenuseid korraldama.

Oluline on, et Riigikohtu lahendile järgnev sotsiaalteenuste korraldamise praktika linnades ja valdades kujuneks välja inimeste vajadustest lähtuvaks. Linnade ja valdade koostöö parimate lahenduste leidmisel ja rakendamisel on võti tõhusa abi tagamiseks. **S**

Viidatud allikad

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus nr 5-18-7/8, 09.12.2019.

Õiguskantsleri kiri nr 6-11/170378/1703661, 25.08.2017.

Õiguskantsleri kiri nr 16-6/191896/1906450, 30.12.2019.

Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE seletuskiri. www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/af50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/Sotsiaalhoolekande%20seadus (06.02.2020).

Rahvastikuregistri seadus (keht. kuni 31.12.2018). RT I, 30.12.2017, 12.

Rahvastikuregistri seaduse eelnõu 382 SE seletuskiri. www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c (06.02.2020).